VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

CLÁUDIA SOFIA MELO FIGUEIRAS

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UMinho

Coordenadores: Cláudia Sofia Melo Figueiras – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-506-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial - Atualização e Perspectivas

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Função social. 3. Urbanização.
VII Encontro Internacional do CONPEDI (7. : 2017 : Braga, Portugal).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Minho
Escola de Direito
Centro de Estudos em Direito da União Europeia

Cento de Estudos em Direito da
União Europeia
Braga – Portugal
www.uminho.pt

VII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/BRAGA - PORTUGAL

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Realizou-se, nos passados dias 7 e 8 de setembro, de 2017, em Braga, na Universidade do Minho, o VII Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em direito (CONPEDI), subordinado à seguinte temática geral: «Interconstitucionalidade: Democracia e Cidadania de Direitos na Sociedade Mundial – Atualização e Perspectivas».

Neste âmbito, tivemos o privilégio de coordenar o Grupo de Trabalho (GT) dedicado, em especial, ao tema «Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I». Tendo em atenção esse papel, cumpre-nos, por ora, a honrosa tarefa da elaboração do texto de apresentação da obra que compila todos os textos apresentados no Encontro, realizado em Braga. É com uma enorme responsabilidade que assumimos, pois, tal encargo. Isto porque a obra que agora nasce integra um conjunto de trabalhos que são de uma inegável elevada qualidade científica. Qualidade científica, essa, que, de resto, ficou bem patente na sua apresentação oral e no frutífero debate que se lhe seguiu.

Em obediência ao tema específico tratado pelo Grupo de que nos ocupamos, vários assuntos, conexos com o mesmo, foram objeto de uma saudável análise e discussão. Com efeito, desde a importância do planeamento urbano para a redução de catástrofes nas cidades, a falta de regulamentação do Instituto dos Condomínios Urbanísticos, o direito à moradia, a importância da preservação da memória das cidades, a ideia de promoção do conceito de cidade sustentável, ao alcance do conteúdo do direito de propriedade, várias questões de grande relevância foram suscitadas no decurso dos trabalhos.

Espera-se, acima de tudo, que a presente obra constitua o testemunho escrito do empenho demonstrado pelos membros do Grupo, bem como, e volta-se a reiterar, da elevada qualidade científica do trabalho por si desenvolvido.

Uma última palavra, em jeito de conclusão, é dirigida a toda a organização do Evento, que fomentou a iniciativa e permitiu que a mesma chegasse à Universidade do Minho. A partilha de conhecimentos com os colegas do Brasil, e não só, permitiu-nos desenvolver a mente e preencher a alma. Muito obrigada e um bem-haja a todos os participantes!

A coordenadora,

Cláudia Sofia Melo Figueiras,

Universidade do Minho e Universidade Portucalense

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Revista CONPEDI Law Review, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO PARA REDUÇÃO DOS DESASTRES NAS CIDADES

THE URBAN PLANNING AS AN INSTRUMENT FOR THE REDUCTION OF DISASTERS IN THE CITIES

Romeu Faria Thomé da Silva [1]
Larissa Carolina Vieira de Freitas [2]

Resumo

A Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, marca a inserção de mudanças significativas no ordenamento jurídico pátrio no que tange ao gerenciamento dos riscos de desastres no país. As medidas de prevenção aos eventos adversos tornam-se protagonistas nesse cenário. O objetivo do presente trabalho é analisar o novo papel do planejamento urbano como instrumento capaz de evitar desastres ou minimizar consideravelmente seus riscos. Foi utilizado o método jurídico exploratório, a partir da realização de pesquisas em fontes bibliográficas e jurisprudenciais, além do método hipotético dedutivo.

Palavras-chave: : direito dos desastres, Planejamento urbano, Gestão de riscos, Direito ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

Law 12,608 / 2012, which instituted the National Policy on Civil Protection and Defense, marks the insertion of significant changes in the country's legal order regarding the management of disaster risks in the country. The measures of prevention of adverse events become protagonists in this scenario. The objective of this paper is to analyze the new role of urban planning as an instrument capable of avoiding disasters or considerably minimizing its risks. The exploratory legal method was used, based on research in bibliographical and jurisprudential sources, as well as the hypothetical deductive method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Disasters law, Urban planning, Risk management, Environmental law

---

[1] Doutor em Direito pela PUC/MG. Mestre em Direito pela UFMG. Professor permanente do Mestrado em Direito Ambiental da Escola Superior Dom Helder Câmara.

[2] Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada com ênfase em Direito Administrativo e Ambiental. Graduada em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

1. INTRODUÇÃO

A urbanização é apontada como um dos principais fenômenos responsáveis pela elevação dos riscos de desastres nas cidades. Em razão dela, alguns fenômenos tornaram-se mais intensos, contribuindo para o aumento das vulnerabilidades frente aos riscos de desastres. A ocupação desordenada do solo e a consequente ocupação indevida de áreas de risco, além da destruição de bens naturais necessários ao equilíbrio ambiental, são nítidos reflexos do aumento populacional nos centros urbanos.

Visando anular as fragilidades responsáveis pela ocorrência de catástrofes, a legislação brasileira de proteção e defesa civil inseriu diversas normas relativas à adequada ocupação e crescimento dos centros urbanos de maneira a mitigar, ou mesmo evitar, a exposição da população a episódios desastrosos.

A lei 12.608/12, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC implementou algumas significativas alterações nas normas urbanísticas vigentes e destacou a importância do planejamento urbano para a redução dos riscos de desastres nas cidades.

Nesse contexto, o presente trabalho apresenta, como problema de pesquisa, a seguinte indagação: a Lei de Política Nacional de Proteção e Defesa Civil está efetivamente calcada no princípio da prevenção em relação aos riscos de desastres?

O objetivo do trabalho é, portanto, identificar e analisar a eficácia dos instrumentos jurídicos infraconstitucionais apresentados pela Lei 12.608/12 no sentido de evitar a concretização de desastres no meio ambiente urbano ou, ao menos, minimizar seus riscos.

Foi utilizado o método jurídico exploratório, com a realização de pesquisas em fontes bibliográficas que apresentaram as características dos desastres no Brasil e no exterior, além do método hipotético dedutivo, partindo-se da premissa de que o princípio da prevenção deve nortear as normas ambientais e urbanísticas contemporâneas com o intuito de minimizar os impactos negativos dos desastres sobre a população urbana.

A escassez bibliográfica em relação aos mecanismos jurídicos necessários para introduzir instrumentos precaucionais nas políticas urbanas, além da necessidade de constante revisão das normas jurídicos que buscam minimizar os riscos de desastres nas áreas urbanas, justifica a escolha do tema proposto.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DESASTRES

Desastres naturais ocorrem em todo o planeta há centenas de anos e pode-se constatar que, na sociedade contemporânea, medidas e ações são adotadas pelo poder público, na grande maioria das vezes, após a concretização do evento adverso.

O Brasil vem sofrendo as consequências de eventos catastróficos ao longo dos anos e, da mesma forma, adotando providências após a concretização dos desastres e da aferição dos danos.

O Escritório das Nações Unidas para Redução dos Riscos de Desastres - UNISDR, e os órgãos de proteção e defesa civil, apontam inúmeros fenômenos como responsáveis pelos desastres em áreas urbanas, tais como as mudanças climáticas, a má distribuição de renda, a ocupação de áreas de risco, a má gestão pública e o crescimento desordenado das cidades. São diversos os motivos para justificar as consequências nefastas dos desastres naturais.

Segundo o documento "Como Construir Cidades Mais Resilientes – Um Guia para Gestores Públicos Locais", divulgado pelo UNISDR, "as cidades e áreas urbanas representam um sistema denso e complexo de serviços interconexos. Como tal, enfrentam um crescente número de aspectos que conduzem ao risco de desastre." (UNISDR, 2012. p.9)

Não há dúvidas de que todos os aspectos supracitados, somados ao crescimento desordenado das cidades, ao declínio dos ecossistemas afetados pelo crescimento urbano e às construções vulneráveis e insustentáveis, resultam em ocorrências com consequências cada vez mais graves.

Desastres com origens diversas, sejam naturais, antrópicas ou mesmo pela soma de fatores naturais e antrópicos, são recorrentes na história da humanidade.

Os desastres, sejam ambientais ou tecnológicos, têm característica comum no que tange aos afetados, considerando que atingem uma coletividade. Nesse sentido destacam Cristiane Derani e Ligia Ribeiro Vieira.

> Assim que ambos os desastres, apesar de apresentarem efeitos diferenciados aos atingidos, tem em comum a sua dimensão coletiva, ao afetar não só uma pessoa individualmente, mas sim uma coletividade. Além disso, coloca-se o sofrimento humano como uma das principais consequências. (DERANI; VIEIRA, 2014, p. 5)

Vasta é a lista de eventos catastróficos ocorridos pelo mundo: a contaminação radioativa em Chernobyl, em 1986; o terremoto ocorrido no Irã em 2003; o furacão Katrina nos Estados Unidos, em 2005; o vazamento de petróleo no Golfo do México, em 2010; o terremoto no Nepal, em 2015; e, no mesmo ano, o rompimento da barragem de Fundão em Mariana, no Brasil.

Diante dos fatos acima apresentados a título exemplificativo, resta evidente que os desastres sempre estiveram presentes na história da humanidade. No período medieval, os eventos adversos eram atribuídos à vontade de Deus e representavam a predestinação das pessoas a sofrerem com o castigo dos céus. Nesse sentido, esclarece Paulo Magalhães que,

> Antes da ruptura cartesiana, adoptava-se de alguma forma uma perspectiva ingênua, considerava-se a natureza como obra de Deus, e esta resposta resolvia todas as perguntas – a natureza era o paraíso onde Deus colocou os homens e onde eles viviam contemplativos em relação à mãe natureza. (MAGALHÃES, 2007. p. 19).

Já a partir da Revolução Industrial, verifica-se uma significativa mudança em relação às causas dos desastres, que passaram a serem considerados grandes eventos capazes de exigir dos governantes, estudiosos e da própria população a percepção de risco e a necessidade de antecipação e prevenção à ocorrência dos eventos catastróficos.

No sentido da evolução da humanidade quanto à percepção dos desastres, a ocorrência de um terremoto na cidade de Lisboa em 1755 alertou a população quanto ao seu papel frente à ocorrência de desastres como elucidado por Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena:

> "Este consiste no primeiro desastre moderno, uma vez que foi a partir da sua ocorrência que, apesar de católicos e protestantes verem no destino e na mão de Deus a resposta para esta ocorrência catastrófica, durante as fases de resposta e recuperação, os cidadãos passaram a demandar mais do governo e começaram a se ver como agentes de transformação do meio ambiente." (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 21).

O terremoto, que foi seguido de incontáveis focos de incêndio e de um tsunami, foi objeto de vários questionamentos e discussões no âmbito acadêmico e governamental, além de objeto de grande debate por parte da população. Embora a comunidade cristã discordasse e considerasse inadmissível o questionamento da vontade divina, a sociedade civil aguardava um posicionamento dos filósofos e pensadores da época para melhor compreender os fatos ocorridos. Shrady (2011, p.145) abordou em seu trabalho as considerações de Rousseau, que defendia que "as mortes resultantes do desastre se deram por falha humana, situando, com esse argumento, o desastre num contexto social". Kant, por sua vez, publicou documentos alegando que os terremotos eram fenômenos físicos e não divinos, como era alegado pelo clero. Nesse sentido, evidenciou Henrique Rosmaninho Alves:

> Kant acreditava que debaixo da terra haviam fendas cheias de ventos, água e fogo que quando estimulados provocavam os terremotos. Embora desconhecesse as reais causas dos terremotos (movimentação das falhas geológicas) os estudos da época contribuíram demasiadamente para uma visão mais racional dos fenômenos naturais, o que permitiu uma gestão muito mais efetiva dos desastres naturais. (ALVES, 2016, p.39).

A partir de então, filósofos e pesquisadores começaram a apresentar argumentos anticlericanos para justificar a ocorrência de desastres na terra. A explicação divina para todos os acontecimentos mostrou-se cada vez mais impertinente frente à necessidade de gestão racional dos riscos de desastres. O ser humano passava a ser considerado co-responsável pelas consequências adversas das ocorrências naturais.

Segundo Shrady, "Se Lisboa de fato oferece uma lição para os desastres que hoje enfrentamos, é de que o homem está no centro de nossa resposta ao desastre natural, e não a providência, a metafísica ou a ira de um Deus vivo." (SHRADY, 2011, p.244)

Desde então, os desastres e a racionalidade passaram a caminhar juntos e medidas de prevenção e mitigação desses eventos foram inseridas no contexto do gerenciamento dos riscos desses acontecimentos.

A percepção de que desastres não refletem vontades divinas e que na verdade representam reflexos de acontecimentos naturais, influenciados ou não pelo homem, fez com que os Estados se preocupassem em regular os desastres em âmbito internacional.

No Brasil, os constituintes não se olvidaram de abordar e tratar os desastres e as emergências ambientais. Desde a Constituição de 1824, passando pelas constituições de 1934, 1946 e 1967 o tema é abordado nas cartas magnas de modo a garantir a proteção e defesa da sociedade frente aos desastres. Com a Constituição Federal de 1988 não foi diferente. Nos termos do seu artigo 21, XVIII, compete à União "planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações." (BRASIL, 1988)

Embora o termo "calamidades públicas" não esteja expressamente definido pela Constituição, ela apresenta seu conteúdo mínimo ao exemplificar as ocorrências de secas e inundações.

O Decreto Federal 7.257/2010, que dispõe, dentre outros temas, sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC apresenta conceitos relevantes relacionados aos desastres. Vejamos.

> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto considera-se:
> I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;

> II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais;
> III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;
> IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; (BRASIL, 2010).

A Lei 12.608/2012, que instituiu a atual Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, destaca a relevância da adoção de medidas preventivas no sentido de evitar a ocorrência e/ou minimizar os impactos negativos decorrentes dos desastres.

Não é demais destacar que nem sempre a legislação brasileira direcionou as ações de proteção e defesa civil para a prevenção e a gestão dos riscos. As normas jurídicas limitavam-se a regular as ações a serem implementadas após a ocorrência dos eventos adversos.

A título exemplificativo constata-se que o Decreto 5.376/2005, que dispunha sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil, abordava, prioritariamente, as ações de defesa civil como ações de resposta e recuperação. A prevenção e a mitigação eram percebidas como ações secundárias. O seu artigo 10, IX, estabelecia como atribuição da Secretaria Nacional de Defesa Civil "manter o Grupo de Apoio a Desastres, formado por equipe técnica multidisciplinar, mobilizável a qualquer tempo, para atuar em situações críticas, por solicitação expressa de Estados, Municípios e do Distrito Federal." (BRASIL, 2005).

A manutenção de um grupo destinado a apoiar os entes federados afetados por desastres mostrava-se mais relevante que a atuação de um grupo estratégico e multidisciplinar que desenvolvesse estudos e ações para a minimização dos riscos de desastres e implementação de uma cultura de prevenção.

Com a ocorrência de cada vez mais desastres no país e vislumbrando a necessidade de implementação de novas políticas de gestão de riscos e do próprio desastre, a União revogou o Decreto 5.376/2005 por meio do Decreto 7.257/2010, ainda vigente, que deu base a posterior criação e promulgação da Lei 12.608/2012.

A Lei 12.608/2012 evidencia que as ações de proteção e defesa civil devem, em qualquer circunstância, observar os princípios de prevenção e precaução para a redução dos riscos de desastres no Brasil.

3. POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

A Lei 12.608/2012 é considerada a mais importante norma sobre desastres no Brasil, não apenas pela instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, como também por trazer em sua redação as bases e diretrizes de execução da politica de gerenciamento de desastres no país. Segundo Henrique Rosmaninho Alves "a lei 12.608/2012 pode ser considerada o código brasileiro de prevenção e resposta a desastres naturais." (ALVES, 2016, p. 135).

Entre os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC estão a redução dos riscos de desastres, a prestação de socorro e assistência às vítimas atingidas, bem como o monitoramento de eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares ou químicos e o combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco, além da adaptação da ordem urbanística aos riscos de desastres.

A legislação em questão também dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC.

Em conformidade com o artigo 3º da lei 12.608/12, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Nessa perspectiva, o parágrafo único do mesmo artigo evidencia a necessidade de integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC com as demais políticas públicas nacionais visando à efetiva implementação do princípio do desenvolvimento sustentável.

> Art. 3º. A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.
> Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2012)

Ainda nessa lógica, com fulcro no artigo 4° e nas considerações de Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena, as diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC estão direcionadas à:

> (i) atuação integrada, articulada e sistêmica, (ii) planejamento estudioso e científico sobre áreas de risco, o que engloba também as bacias hidrográficas como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água, e (iii) participação da sociedade civil. (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p.90)

Verifica-se, portanto, uma nítida mudança de paradigma quanto ao tratamento dos desastres no Brasil.

A lei define as competências dos entes federados. Nesse sentido, compete à União, de acordo com o artigo 6º da Lei 12.608/12, expedir normas para a execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e promover a pesquisa sobre a ocorrência de eventos adversos e suas possíveis consequências.

Com o intuito de implementar a política integrada e a cooperação entre os entes federados, a União deve ainda apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco e nos estudos de identificação das ameaças e riscos de desastres, além de instituir e manter sistema de monitoramento de desastres.

A União é responsável, ainda, por coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e expedir normas para sua permanente implementação e execução, além de desenvolver estudos e monitoramente no que tange à ocorrência de desastres. Segundo o artigo 6º da Lei 12.608/2012, a União também é incumbida de instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil.

O supracitado plano ainda se encontra em fase de construção e conterá o mapeamento dos riscos por regiões e por bacias hidrográficas, as diretrizes gerais de proteção e defesa civil, bem como a definição das atribuições de cada órgão ou entidade que compõem o Sistema.

Os Estados, por sua vez, devem executar e coordenar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC no seu âmbito territorial, sempre em articulação com a União e os Municípios. Compete a eles, também, a declaração, quando for o caso, de Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), além de outras atribuições previstas no artigo 7° da Lei 12.608/2012. É ainda responsabilidade dos Estados elaborar o Plano Estadual de Proteção e Defesa em que devem ser estabelecidas as políticas e diretrizes estaduais para execução das ações de proteção e defesa civil.

Os Municípios exercem papel não menos relevante na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, devendo executá-la no âmbito local. São eles os entes responsáveis por, em colaboração com a União e os Estados, mapear as áreas de riscos. Além disso, compete à municipalidade promover o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo e, por consequência, a fiscalização das áreas de risco e a vedação de novas ocupações nas áreas suscetíveis a desastres.

Têm ainda os Municípios competência para declarar Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), vistoriar edificações, promover intervenção

preventiva e evacuação da população em locais considerados de alto risco, manter a população informada sobre eventos adversos, bem como sobre protocolos de prevenção e ações emergenciais, elaborar Plano de Contingência e realizar simulados com a população, além de manter a União e os Estados informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades desenvolvidas em matéria de proteção e defesa civil.

A legislação em análise estabeleceu, ainda, competência comum entre os entes federados para o desenvolvimento de cultura nacional de prevenção de desastres, o estímulo de comportamentos preventivos capazes de mitigar a ocorrência de desastres, o fornecimento de dados e informações sobre o sistema nacional de proteção e defesa civil, dentre outros assuntos.

> Art. 9º Compete à União, aos Estados e aos Municípios:
> I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País;
> II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres;
> III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres;
> IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco;
> V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e
> VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres. (BRASIL, 2012)

Constata-se que os objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC têm relação direta com os aspectos urbanísticos e reforçam a importância da regulamentação do meio ambiente urbano para a redução dos riscos de desastres.

Nesse sentido, alteração mais relevante no sentido de gestão dos riscos de desastres na Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) está relacionada ao Plano Diretor e ao cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de determinados eventos adversos. Com isso, os municípios relacionados no cadastro passaram a ter obrigação de possuir Plano Diretor, além de observarem algumas exigências especiais.

4. O PLANEJAMENTO URBANO COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DOS DESASTRES

As normas nacionais passaram a adotar, gradativamente, instrumentos de prevenção e mitigação dos riscos de desastres como principal forma de reduzir os riscos de desastres no país.

As ações direcionadas à gestão dos riscos de desastres podem ser, didaticamente, subdivididas em medidas estruturais e medidas não estruturais. Medidas estruturais são aquelas adotadas em relação às infraestruturas de engenharia civil, ou seja, construídas pelo homem. Já as medidas não estruturais são aquelas que se refletem como elementos e estudos técnicos que têm por objetivo orientar as políticas de proteção e defesa civil para redução dos riscos de desastres.

O aspecto urbanístico é ponto fundamental na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, considerando que, somada a outros fatores como as mudanças climáticas, a ocupação desordenada do solo urbano destaca-se dentre as principais causas para a ocorrência de desastres.

Inúmeros objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC relacionam-se aos aspectos de planejamento urbano, como a incorporação da redução dos riscos de desastres e das ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais, o estímulo do desenvolvimento de cidades resilientes e dos processos sustentáveis de urbanização, o estímulo ao ordenamento do solo urbano e rural, e o combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco.

O planejamento urbano adequado é considerado uma medida não estrutural essencial para evitar e mitigar os riscos de desastres nas cidades. Por meio da utilização deste instrumento torna-se possível a avaliação de políticas de uso e ocupação do solo além do desenvolvimento de expansão urbana.

Observa Lisa Grow Sun (2017, p. 149) que

> A experiência no Japão confirma, por exemplo, que normas de construção rigorosas e bem aplicadas são ferramentas cruciais para mitigar o risco associado a desastres. (...) As notórias normas de construção japonesa salvaram muitas, muitas vidas – provavelmente dezenas de milhares.

Visando diminuir os riscos de desastres, a Lei 12.608/2102 modificou o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), além de acrescentar a ele dois novos artigos, que estabelecem novos requisitos para o plano diretor municipal.

O plano diretor, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para os municípios constituídos por mais de vinte mil habitantes. (BRASIL, 1988)

Com as mudanças efetivadas pela Lei 12.608/2012, o Plano Diretor Municipal passou a ser obrigatório também para aqueles municípios constantes no cadastro nacional de

municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, independentemente do seu número de habitantes.

Além da obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor pelos municípios citados no cadastro, estes também foram obrigados a atender às exigências previstas pela inclusão do artigo 42-A da Lei 10.257/2001, contendo, além das obrigações comuns a qualquer plano diretor, as seguintes:

> I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
> II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
> III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
> IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e
> V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (BRASIL, 2012)

Considerando que os municípios relacionados no cadastro estão expostos a maiores riscos de desastres, necessário que a legislação municipal seja mesmo mais detalhada e rígida.

Vale lembrar que todos os municípios que desejarem ampliar o seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico que conterá, dentre outras exigências, a demarcação do novo perímetro urbano e a delimitação dos trechos com restrições à urbanização, além dos trechos sujeitos a controle especial em função da ameaça de desastres naturais.

Nota-se, portanto, que o planejamento urbano passou a exercer papel primordial na gestão dos riscos de desastres a partir das mudanças propostas pela atual legislação de proteção e defesa civil. Os planos diretores, como norteadores desse planejamento, refletem a definição dos objetivos a serem alcançados por aqueles municípios em determinado espaço de tempo.

Assim, partindo da premissa de que o planejamento urbano tem como escopo nuclear evitar ou responder aos problemas enfrentados pelas cidades, tornou-se imprescindível incluir, e manter, a variável do risco de desastres na elaboração dos Planos Diretores Municipais.

Além dos planos diretores, a elaboração dos mapas de áreas de risco também são importantes instrumentos para a prevenção de desastres nas cidades. Conforme o artigo 8º, IV da Lei 12.608/2012, é competência dos municípios identificar e mapear as áreas de risco de desastres em âmbito de seu território, sendo apoiado pelos Estados (art.7º, IV) e pela União (art. 6º, IV).

Segundo o parágrafo primeiro, do artigo 42-A do Estatuto das Cidades, o mapeamento das áreas de risco devem observar as cartas geotécnicas. Para Délton Winter de Carvalho, cartas geotécnicas são "instrumentos a partir dos quais as características e os processos dos meios físicos, bem como do interesse do uso urbano do solo, são apresentados de forma clara e objetiva para compreensão dos usuários finais". (CARVALHO, 2015, p. 71)

A partir da análise desse documento é possível identificar as características do meio físico em relação ao possível uso e ocupação do solo, atestando a congruência ou não da ocupação, assim como os riscos gerados pelo uso do espaço. As cartas geotécnicas são importantes instrumentos utilizados para o mapeamento das áreas de risco, bem como para a orientação da elaboração dos planos diretores.

Os mapeamentos de áreas de riscos devem ser capazes de apresentar ao público alvo um diagnóstico das condições de risco daquela localidade de maneira clara, objetiva e didática. Segundo Délton Winter de Carvalho, os mapas de risco "confeccionados por equipe multidisciplinar, devem levar em consideração não apenas as informações técnicas das vulnerabilidades físicas (provenientes das cartas geotécnicas), mas também as vulnerabilidades sociais". (CARVALHO, 2015, p. 72)

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, fundamentada a partir do novo paradigma de gestão dos riscos de desastres, projeta sobre as cidades um papel primordial na prevenção dos eventos adversos. Vale lembrar que os desastres geralmente ocorrem em áreas de risco ocupadas em desconformidade com a legislação ambiental e urbanística em vigor, muitas vezes impulsionados pelo acontecimento de eventos climáticos extremos.

Nesse sentido, a observância das diretrizes e objetivos apresentados pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC pelos gestores públicos nas decisões pertinentes ao planejamento urbano é capaz de reduzir os riscos de desastres e contribuir para o desenvolvimento resiliente e sustentável dos municípios brasileiros.

5. CONCLUSÃO

A frequente ocorrência de desastres nas cidades brasileiras é uma realidade inquestionável. Se até o advento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC instituída pela Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, os desastres eram tratados no país sob a ótica da reparação dos danos e das ações posteriores à ocorrência dos fatos, atualmente um novo paradigma começa a ser consolidado.

A legislação em vigor insere de maneira contundente e incisiva o princípio da prevenção na gestão dos desastres no Brasil.

Identifica-se nitidamente o propósito preventivo do legislador como um dos princípios norteadores da política de proteção e defesa civil brasileira. É possível afirmar que já não somos um país que "tranca a porta depois que o ladrão entra".

A nova política alerta os brasileiros para a participação efetiva na gestão dos riscos de desastres e não mais para o gerenciamento dos eventos adversos já ocorridos. A Lei 12.608/2012 altera os processos de urbanização, levando em consideração que os mais afetados pelos desastres são os municípios e sua população e, portanto, são eles os protagonistas nas ações de proteção e defesa civil para prevenção e mitigação aos desastres.

Verifica-se que as normas traçam diretrizes e objetivos orientadores para o alcance de cidades resilientes e cada vez mais sustentáveis. A lei 12.608/2012 modernizou a regulamentação jurídica em matéria de direito dos desastres no Brasil.

A partir desta mudança de paradigma, medidas estruturais e não estruturais foram apresentadas para garantir a prevenção e mitigação dos riscos, considerando-se as constantes mudanças climáticas, sociais e ambientais desencadeadas pelo processo de urbanização.

A Lei 12.608/2012 atualiza importantes diplomas urbanísticos brasileiros de modo a implementar modificações profundas nos processos de planejamento e gestão das cidades. As mudanças no Estatuto da Cidade acarretam reflexos significativos na gestão dos municípios brasileiros exigindo, inclusive, a elaboração de Planos Diretores para os municípios constantes no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Os mapas de áreas de riscos são considerados importantes instrumentos na redução dos riscos de desastres, uma vez que possibilitam a visualização de diagnósticos não apenas físicos, mas socioambientais, capazes de identificar e quantificar a que riscos determinadas comunidades estão expostas.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC tem como diretrizes a abordagem sistêmica, articulada e integrada das ações relacionadas aos desastres entre os entes federados. A prevenção aos riscos de desastres é considerada expressamente como diretriz básica dessa política.

Considerando que o uso e a ocupação inadequada do solo urbano, principalmente em áreas já consideradas de risco e não edificáveis, é um fator que contribui consideravelmente para aumentar a possibilidade da ocorrência de eventos desastrosos, desenvolver políticas

urbanas também voltadas para a gestão e fiscalização do ordenamento do solo é fundamental para a redução dos desastres nas cidades.

Portanto, objetivando a efetiva implementação do princípio da prevenção para a execução da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o planejamento urbano demonstra-se um grande aliado dos gestores públicos e da população na gestão dos riscos de desastres.

REFERÊNCIAS

ALVES, Henrique Rosmaninho. **A gestão de riscos de desastres naturais no Brasil: face as mudanças sociais e ambientais desencadeadas pelo processo de urbanização.** Curitiba: Editora Prismas, 2016.

BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

_____. **Lei 6.776,** de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento de Solo Urbano. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm.>

_____. **Lei 10.257,** de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.> Acesso em: 17 nov. 2016.

_____. **Lei 12.608,** de 10 de abril de 2012. Dispõe sobre a política nacional de proteção e defesa civil. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm.> Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Decreto 5.376**, de 17 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o sistema nacional de defesa civil e o conselho nacional de defesa civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5376.htm>. Acesso em 09 mai. 2017.

_____. **Decreto 7.257**, de 04 de agosto de 2010. Dispõe sobre o sistema nacional de defesa civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm#art17.> Acesso em 09 mai. 2017.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

DERANI,Cristiane; VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Os Direitos Humanos e a Emergência das Catástrofes Ambientais: uma Relação Necessária.** Veredas do Direito. Belo Horizonte: v.11.n.22. p.143-174. Jul/Dez 2014.

FARBER, Daniel A.; CARAVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas.** Curitiba: Editora Prismas, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental – 2.** São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MAGALHÃES, Paulo. **O condomínio da Terra: das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta.** Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2007.

SHRADY, Nicholas. **O último dia do mundo: Fúria, ruína e razão no grande terremoto de Lisboa de 1755.** Trad. Paula Berinson. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

SUN, Lisa Grow. Smart Growth: expansão urbana inteligente em lugares pouco inteligentes: sustentabilidade, desastres e o futuro da cidade americana. In: FARBER, Daniel A.; CARAVALHO, Délton Winter de (org.). **Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas.** Curitiba: Editora Prismas, 2017, p. 149-198.

UNISDR. **Como Construir Cidades Mais Resilientes – Um Guia para Gestores Públicos Locais.** Tradução de: How to Make Cities More Resilient – A Handbook for Mayors and Local Govenment Leaders. Genebra, Suiça: Escritório das Nações Unidas para Redução de Riscos de Desastres, 2012.